

Eidgenössische Finanzverwaltung
Rechtsdienst
z.Hd. staatspolitische Kommission
des Nationalrats
Bundesgasse 3
3003 Bern

Chur, 31. Mai 2007 STA/peg

G:\FDK\90\90_00\Finanzreferendum - initiative - korr-d.doc

03.401 Parlamentarische Initiative; Einführung eines Finanzreferendums: Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren Nationalräte

Am 28. Februar 2007 haben Sie die Vernehmlassung zur parlamentarischen Initiative «Einführung eines Finanzreferendums» eröffnet. Gerne nehmen wir dazu Stellung:

1. Allgemeines

Vorerst möchten wir Ihnen dafür danken, dass Sie in dieser wichtigen Frage eine Vernehmlassung durchführen. Staatspolitisch und finanzpolitisch geht es hier um eine wesentliche Weichenstellung.

Alle 26 Kantone kennen heute das Finanzreferendum (in einer mehr oder weniger ausgeprägten Form). Die Mechanismen des Finanzreferendums sind bei den Kantonen bekannt. Das Volk kann sich bei seinen Entscheiden über die Tragweite der Projekte in der Regel ein Bild machen. Die in der Praxis im Zusammenhang mit dem Finanzreferendum hie und da aufkommenden Fragen sind breit ausdiskutiert, und es gibt dazu eine einlässliche Bundesgerichtspraxis. Die hauptsächlichen Fragen sind etwa: Gebundene oder neue Ausgabe, Einheit der Materie (in Bezug auf das Zusammenrechnungsverbot und in Bezug auf das Vermengungsverbot), Ausgabendelegation an die Exekutive in einem anderen Erlass, Kreditüberschreitungen usw. Auch die Wissenschaft und die Literatur haben sich eingehend mit dem Finanzreferendum auseinandergesetzt. Es existieren wegleitende Monographien und Kommentare, die auch für die Anwendung eines allfälligen Finanzreferendums auf Bundesebene herangezogen werden können.

Auch für die Gemeindeebene ist in den meisten Kantonen ein Finanzreferendum festgelegt. Zum Teil nehmen die Bürgerinnen und Bürger ihre Finanzrechte an Gemeindeversammlungen wahr, zum Teil an der Urne.

Finanzpolitisch wird das Finanzreferendum nach Untersuchungen von Ökonomen als bedeutsam erachtet. Die Professoren Kirchgässner und Feld haben beispielsweise gezeigt, dass in Kantonen mit einem stark greifenden Finanzreferendum die finanzpolitische Disziplin grösser, die Verschuldung und die Ausgabenexpansion kleiner sowie die Steuerbelastung tiefer sind. Die Existenz des Finanzreferendums zwingt die legislativen und exekutiven Behörden eines Gemeinwesens dazu, mit den öffentlichen Mitteln bei Projekten haushälterisch umzugehen und die kostengünstigste bzw. optimalste Variante für ein Projekt zu suchen, da andere Projekte beim Volk keine Chance hätten. Zugegebenermassen können durch eine Ablehnung von Projekten in Finanzreferendumsabstimmungen Lösungen verzögert werden. Vielfach sind die Stimmberechtigten aber bereit, eine zweite, überarbeitete Vorlage zu bewilligen. Es ergeben sich nach unseren Erfahrungen keine gravierenden Erschwernisse für die kantonale oder kommunale Politik.

Trotz grundsätzlicher Zustimmung stellen sich für uns im Zusammenhang mit der Einführung eines Finanzreferendums beim Bund auch kritische Fragen. Mit der NFA, die am 1.1.2008 in Kraft gesetzt werden dürfte, kooperieren der Bund und die Kantone inskünftig vor allem in der Form der Programmvereinbarungen. Die Kantone sind darauf angewiesen, dass der Bund hier ein verlässlicher Partner ist. Es dürfte nicht sein, dass Kredite abgelehnt werden, die für den Vollzug der Programmvereinbarungen notwendig sind. Wir ersuchen Sie, bei der Ausgestaltung der Regelung diesen Verhältnissen Rechnung zu tragen und die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass solche Ausgaben als gebundene Ausgaben qualifiziert werden.

2. Beantwortung Ihrer Fragen

1. Einführung eines Finanzreferendums auf Bundesebene?

Wir befürworten unter dem im vorstehenden Absatz angebrachten Vorbehalt die Einführung eines Finanzreferendums auf Bundesebene.

2. Finanzreferendum in der Verfassung oder im Gesetz?

Wir treten für eine Verankerung des Finanzreferendums auf Verfassungsstufe ein. Es handelt sich beim Finanzreferendum um ein wesentliches Volksrecht, das die direktdemokratischen Instrumente bedeutend erweitert. Weil dies doch bedeutsam ist, sollen Volk und Stände obligatorisch darüber befinden, ob dieses Instrument eingeführt wird. Bei einer Regelung auf Gesetzesstufe könnte das Volk nur fakultativ Stellung nehmen.

3. Sollen Zahlungsrahmen auch dem Finanzreferendum unterstehen?

Nach unserem Dafürhalten sollten Zahlungsrahmen ebenfalls dem Finanzreferendum unterstehen, unter dem Vorbehalt der Bemerkung im letzten Absatz unserer Einleitung. Mit dem Zahlungsrahmen wird über das Budgetjahr hinaus eine gewisse Mittelverwendung für einen bestimmten Zweck präjudiziert. Zahlungsrahmen haben heute finanziell eine grosse Bedeutung. Mit der Festlegung von Zahlungsrahmen findet praktisch eine Ausgabenbindung für die folgenden Jahre statt. Auf kantonaler Ebene unter-

stellt man denn auch vielerorts beide Arten von Kreditfestlegungen dem Finanzreferendum, indem sowohl so genannte Objektkredite als auch Rahmenkredite finanzreferendumspflichtig sind.

4. *Soll der Bundesrat referendumspflichtige Ausgaben dringlich beschliessen können?*

Eine gewisse notrechtliche Kompetenz von Bundesversammlung und Bundesrat sollte gegeben sein. Diese Kompetenz muss aber sehr zurückhaltend wahrgenommen werden. Es dürfte keinesfalls so sein, dass man das Finanzreferendum mit der Anwendung von Notrecht umgeht. Unseres Erachtens dürfte Notrecht in den meisten Fällen gar nicht notwendig sein, da nur frei bestimmbare Ausgaben dem Finanzreferendum unterstehen. Vielfach handelt es sich bei dringenden Ausgaben, die allenfalls notrechtlich bewilligt werden müssten, ohnehin um solche, die gebunden sind. Zusammenfassend sind wir also für eine gewisse, allerdings eingeschränkte Notrechtskompetenz von Parlament und Bundesrat.

5. *Festlegung der Schwelle mit fixen Frankenbeträgen oder mit Prozentangaben (falls das Finanzreferendum gemäss Minderheit 2 in der Verfassung verankert wird)?*

Fixe Frankenbeträge haben den Vorteil der Transparenz. Man weiss sofort, welche Summe für das Finanzreferendum relevant ist. Bei einer Prozentlimite ist die Transparenz nicht gleich. Andererseits haben fixe Frankenbeträge in der Verfassung den Nachteil, dass sie nur schwer änderbar sind. Eine Erhöhung der Limiten würde jedes Mal eine obligatorische Abstimmung von Volk und Ständen erfordern. Ablehnende diesbezügliche Volksentscheide könnten dazu führen, dass sich die Limiten ständig entwerteten. Folge davon könnte auch sein, dass man sich hütet, die Limiten in Zukunft überhaupt anzutasten.

In den Kantonen und Gemeinden kommen heute unterschiedliche Varianten zur Anwendung. Verschiedene Kantone und Gemeinden kennen fixe Beträge, andere Prozentlimiten.

Da wir uns für eine Verankerung des Finanzreferendums auf Verfassungsstufe einsetzen, treten wir wegen der erwünschten Anpassung der Limiten an die Teuerung bzw. die Haushaltentwicklung für Prozentlimiten ein. Der Bundesrat müsste aber beauftragt werden, jeweils für jedes Kalenderjahr die entsprechenden gültigen Summen zu publizieren.

6. *Beschwerdemöglichkeit ans Bundesgericht?*

Die kantonalen und kommunalen Entscheide unterliegen der Bundesverfassungsgerichtsbarkeit. Dies hat sich bewährt. Es gibt immer wieder Interpretationsfragen, die unterschiedlich entschieden werden können. Davon dürfte auch die Finanzreferendumspraxis auf Bundesebene nicht verschont bleiben. Wir befürworten deshalb eine Beschwerdemöglichkeit ans Bundesgericht gegen Beschlüsse der Bundesversammlung betreffend Unterstellung eines Finanzbeschlusses unter das Referendum.

Freundliche Grüsse

**KONFERENZ DER KANTONALEN
FINANZDIREKTORINNEN UND FINANZDIREKTOREN**

Die Präsidentin:

Dr. Eveline Widmer-Schlumpf

Kopie an:

- Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren